



Формування складу Вищої ради юстиції за європейськими стандартами

Колесниченко Володимир Миколайович,
Голова Вищої ради юстиції, кандидат юридичних наук

УДК 347.99.075.1(477)

Конституція визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Народ України є першоджерелом влади і через своє волевиявлення забезпечує її легітимність.

Сучасна система державного управління будь-якої демократичної держави забезпечує участь народу передусім у формуванні основних (зазвичай політичних) органів державної влади – обрання Президента України, складу Верховної Ради України. Проте зрозуміло, що народ не може формувати всі органи державної влади, оскільки це перевантажувало б систему організації суспільства і призводило до зайвої політизації сфер, які за своєю природою повинні впорядковуватися за професійним принципом. Водночас формування таких органів у найбільш відповідальних сферах діяльності держави завжди має похідний щодо основних демократичних інституцій характер і наочно відображає систему стримувань і противаг, що існує у державі.

Формування суддівського корпусу є специфічної сферою діяльності держави, яка, як відомо, потребує незалежного і професійного підходу. Законодавство прямо відносить її до відання Вищої ради юстиції, яка відповідно до статті 1 Закону України «Про Вищу раду юстиції» є колегіальним, незалежним органом, відповідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за

прийняття рішень стосовно порушень суддями і прокурорами вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції – про їх дисциплінарну відповідальність.

Зважаючи на важливість статусу названого конституційного органу, а також покладених на нього завдань, набуває значної актуальності питання щодо формування його якісного складу і забезпечення належного представництва в ньому висококваліфікованих юристів різної спеціалізації.

Питання діяльності Вищої ради юстиції були предметом дослідження ряду вітчизняних вчених та практиків, серед яких слід відзначити спеціальні кандидатські дисертації І.В. Назарова «Правовий статус Вищої ради юстиції» (2005 р.), С.О. Халюка «Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції» (2008 р.), О.В. Гончаренка «Адміністративно-правові засади діяльності Вищої ради юстиції» (2010 р.). Крім того, окремим аспектам цієї проблеми присвячені наукові роботи В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.Д. Бринцева, В.В. Долежана, С.В. Ківалова, І.Є. Марочкіна, Л.М. Москвич, А.О. Селіванова, О.Ф. Скакун, В.М. Шаповала, В.І. Шишкіна, Ю.С. Шемшученка та інших.

Проте слід зауважити, що наукові дослідження за даною тематикою частково здійснювалися і ґрунтувалися на законодавчій базі, яка на сьогодні зазнала значних змін. Крім того, наявність трьох офіційних висновків Венеціанської комісії, у тому числі висновку від 15–16 жовтня 2010 року, присвяченого функціонуванню Вищої ради юстиції, а також низки висновків, рекомендацій та думок, наданих спеціальними експертами Ради Європи упродовж тринадцяти років існування Ради, також свідчать про необхідність як практичного доопрацювання законодавства в цій специфічній сфері суспільних відносин, так і проведення подальших наукових досліджень.

Метою статті є здійснення науково-правового аналізу національного та міжнародного законодавства, що регламентує порядок утворення та організації діяльності органів, відповідальних за формування суддівського корпусу, а також європейських стандартів їх функціонування.

Слід відзначити, що система організації Вищої ради юстиції органічно втілюється у європейську систему побудови таких органів в країнах з усталеною демократією, зокрема до них належать Франція, Італія та Іспанія.

Так, Франція є першою країною світу, де з'явився орган суддівського управління, подібний до Вищої ради юстиції, – Вища Рада магістратури (створена відповідно до закону від 31 серпня 1883 р.), функції якої поширювалися виключно на дисциплінарну відповідальність магістратів [1, с. 741].

Статус Ради магістратури за часи історії Франції декілька разів змінювався практично разом із Конституцією республіки. Нині статус Ради магістратури регулюється Конституційним законом від 27 липня 1993 р. та органічним законом Про Вищу раду магістратури від 22 грудня 1958 р. в редакції від 5 лютого 1994 р. Так, відповідно до статті 64 Конституції Франції Вища Рада магістратури покликана надавати допомогу Президентові як гарантові незалежної судової влади, а фактично Рада магістратури Франції здійснює адміністративне керування судами, особливо судами звичайної юрисдикції [2, с. 18].

Раду магістратури Франції очолює Президент Республіки, міністр юстиції за посадою є віце-головою. Він також заміщає у Раді Президента Республіки. До складу Ради входять ще двадцять членів, яких призначає Президент. Рада складається з двох палат (formations), одна з яких має компетенцію по відношенню до суддів і включає, крім президента Республіки і міністра юстиції, п'ять суддів і одного прокурора, одного державного радника, який призначається Державною радою, а також трьох осіб, які не можуть бути депутатами Парламенту чи судьями і призначаються відповідно Президентом Республіки, головою Національних зборів і головою Сенату. Зазначені шість членів Ради магістратури (п'ять суддів і один прокурор) обираються таким чином: один обирається Зборами суддів Касаційного суду зі складу цього суду, крім осіб, які займають адміністративні посади; один обирається зборами голів судів (трибуналів) високої та малої інстанції зі свого складу або із числа

апеляційного трибуналу; два судді і один прокурор обираються зі складу магістратів судів і трибуналів, крім осіб, які займають адміністративні посади.

Палата, компетенція якої поширюється на прокурорів, формується за тим самим принципом, що й попередня палата, за винятком того, що до неї входять п'ять прокурорів та один суддя відповідно. Вони обираються: один обирається зборами прокурорів Касаційного суду зі свого складу; один – зборами генеральних прокурорів апеляційного суду із свого складу; один – зборами прокурорів Республіки при трибуналах великої інстанції із свого складу; два прокурори і один суддя – зі складу магістратів судів і трибуналів.

Інших магістратів обирають відповідно до статті 3 Закону «Про Вищу Раду магістратури» виборщики у дві колегії: для суддів і для прокурорів. Колегія виборщиків суддів нараховує 160 членів, а колегія виборщиків прокурорів – 80 членів.

Після процедур обрання Президент Республіки призначає цих осіб на посади членів Ради магістратури Франції.

Отже, формування палат у Раді магістратури здійснюється не самою Радою, як, наприклад, в Україні, а шляхом прямого обрання, а потім призначення члена Ради до відповідної палати. Існування такої процедури формування Ради магістратури і функціонування самостійних спеціалізованих палат у її складі для суддів і для прокурорів дозволяє більш кваліфіковано і якісно впливати на процеси адміністрування в суддівському і прокурорському корпусі. Проте, наприклад, введення такої процедури призначення членів Вищої ради юстиції в Україні є недоцільним, оскільки: члени Ради обираються не до відповідної секції, а до Ради в цілому; робота у секціях Ради не вимагає спеціалізації; секції Ради юстиції не є самостійними підрозділами і не можуть приймати остаточні рішення.

Члени Вищої Ради магістратури Франції призначаються на чотири роки без права переобрання. Вони працюють на постійній основі і не можуть бути відкликани з посади. Якщо під час дії Ради з'явиться нова вакансія, то

Президент Республіки протягом трьох місяців призначає нового члена Вищої Ради. Проте строк його повноважень буде обмежуватися строком повноважень Ради в цілому. З 1994 року Президент набув права призначати адміністративного секретаря Ради магістратури Франції [3, с. 161].

Певним чином відрізняється структура і порядок формування Вищої рада магістратури Італії. Так, вперше така Рада була створена в Італії у 1907 році (закон Орландо). Її статус, склад, порядок формування і призначення членів були суттєво змінені після реформи 1975 року [4, с. 323, 324].

На сьогодні правовий статус Вищої ради магістратури Італії визначений статтями 104, 105, 106 Конституції Італійської Республіки, а також спеціальним законом [4, с. 325–338].

У Раді магістратури головує Президент Республіки. До складу Ради входять за посадою Перший Голова та Генеральний прокурор Касаційного суду. Двадцять інших членів Ради обираються ординарними суддями, а десять – Парламентом на загальному засіданні обох Палат із числа ординарних професорів права університетів і з адвокатів, що мають не менш, ніж п'ятнадцятирічний стаж. Загальна кількість членів Ради становить 33 особи. Рада обирає віце-голову із членів, обраних Парламентом. Строк повноважень виборних членів ради – чотири роки, вони не можуть бути переобрані. Члени ради магістратури працюють на постійній основі.

Досвід формування Вищої ради магістратури Італії шляхом участі у цьому процесі представницького органу – парламенту країни був використаний при утворенні Вищої ради юстиції України. Як і в Італії, частина членів Вищої ради юстиції в Україні призначається Верховною Радою України. Проте італійська система формування Ради магістратури, на нашу думку, більш досконала, оскільки члени цього органу обираються парламентом виключно із числа професорів права і досвідчених адвокатів.

Вибори ординарними суддями магістратів – членів Ради магістратури Італії проводяться в єдиному національному окрузі за пропорційною системою за конкурсом на основі списків, кожний з яких може містити імена кандидатів

будь-яких категорій у кількості, що перевищує число замішуваних на виборах місць. У списку не може бути більше одного кандидата однієї і тієї ж категорії з того самого апеляційного суддівського округу, за винятком магістратів Верховного касаційного суду. Кожен кандидат може бути висунутий лише в одному списку. Не можуть бути обрані членами Ради магістрати, відсторонені від посади, і магістрати, щодо яких була застосована дисциплінарна санкція більша ніж застереження. Магістрати, що одержали догану, можуть бути обрані, якщо від дня її винесення минуло не менше десяти років і протягом цього строку магістрат не мав дисциплінарних стягнень.

Строк повноважень виборних членів Вищої ради магістратури Італії, як і у Франції, – чотири роки. Вони не можуть бути переобрані на наступний строк. Обрані члени Вищої ради не можуть бути депутатами Парламенту, обласних рад чи судьями Конституційного суду, а також погоджуватися на призначення на посади міністра або заступника міністра тощо.

Члени ради, обрані Парламентом, у період перебування в ній не можуть бути внесені до професійних списків, не можуть очолювати комерційні підприємства або бути членами адміністративних рад торговельних спільнот. Членами одного і того ж самого складу Ради не можуть бути родичі або свояки до четвертого ступеня включно [4, с. 336].

В Україні у чинному законодавстві відсутні обмеження щодо членства у Раді родичів чи свояків, відсутні обмеження і щодо здійснення членами Ради підприємницької чи іншої діяльності з метою одержання прибутку тощо. Проте такі обмеження діють для членів Ради, які працюють у ній на постійній основі, оскільки вони є державними службовцями вищого рангу. Введення таких обмежень для членів Ради буде доцільним у випадку внесення до Закону змін про роботу у Вищій раді юстиції її членів на постійній основі.

Повноваження магістратів – членів Ради магістратури Італії припиняються, якщо порушено кримінальну справу за обвинуваченням у здійсненні ненавмисного злочину або розпочато дисциплінарне розслідування. Члени Ради

магістратури Італії втрачають повноваження, якщо до них застосована дисциплінарна санкція. Повноваження членів Ради, обраних Парламентом, припиняються, якщо проти них порушена кримінальна справа за обвинуваченням у здійсненні ненавмисного злочину, а повноваження вони втрачають у разі їхнього осудження до позбавлення волі вироком, який набрав законної сили. В інших випадках осудження або виправдання за тими чи іншими обставинами Голова Вищої ради магістратури доводить про це до відома Голів Палат, що приймають рішення про доцільність заміни.

На нашу думку, припинення повноважень членів Ради магістратури Італії у разі порушення щодо них кримінальної справи порушує існуючий у кожній європейській країні принцип невинуватості особи, суттєво обмежує права члена Ради магістратури, надає можливість негативно впливати на його діяльність.

Для організації діяльності та виконання рішень Рада магістратури Італії утворює Комітет, до складу якого входить Голова Верховного касаційного суду (заступник Голови Вищої ради магістратури) та Генеральний прокурор. За пропозицією Комітету на початку кожного року Голова Вищої ради призначає комісію з представлення доповідей у Раді та спеціальну комісію. На строк своїх повноважень Рада призначає комісію з виборів касаційних магістратів. Комісію очолює заступник Голови Верховного касаційного суду. У Раді також створюється дисциплінарне відділення, члени якого для кожного випадку обираються шляхом жеребкування окремо між членами, обраними Парламентом, і членами, які представляють різні категорії магістратів. Керує жеребкуванням голова дисциплінарного відділення. Рішення приймаються абсолютною більшістю голосів.

Формування деяких органів Ради магістратури Італії шляхом жеребкування є унікальним для діяльності подібних органів. Існування процедури жеребкування додатково забезпечує неупередженість при розгляді того чи іншого питання діяльності Ради магістратури. Використання цього досвіду в роботі Вищої ради юстиції України було б доцільним особливо у

випадку розгляду секціями Ради юстиції питань, для яких характерна підвищена суспільна увага.

Секретаріат Вищої ради магістратури Італії складається із касаційного магістрату, якій очолює секретаріат, трьох апеляційних магістратів і чотирьох магістратів трибуналу. До секретаріату входять двадцять чотири службовці судових канцелярій і секретаріатів, два з яких є завідуючими канцеляріями трибуналу першого класу, вісім – завідуючими канцеляріями трибуналу другого класу і завідуючими канцелярією претури, чотирнадцять службовців канцелярії. До секретаріату також входять дванадцять стенографістів і десять судових виконавців.

На фоні діяльності Вищих рад магістратур Франції і Італії суттєво відрізняється за своїм статусом Генеральна Рада судової влади Іспанії (далі – Генеральна Рада). Цей орган управління судовою системою було утворено відповідно до положень Конституції Іспанії 1978 року. Заснування Генеральної Ради ставило за мету задовольнити умову самоврядування судової влади, яка мала стати справжньою самостійною гілкою державної влади. Ступінь ефективності Ради у плані забезпечення самоврядування для судової влади визначає рівень інституційної автономії, яку має корпус суддів і магістратів на відміну від традиційного опікунства та контролю з боку Міністерства юстиції [6, с. 309].

Спочатку статус Генеральної Ради регулювався Органічним законом про Генеральну раду судової влади 1980 року, а нині Генеральна Рада керується Конституцією, книгою II Органічного Закону про судову владу від 1985 року (далі – Органічний Закон) та Регламентом.

У статті 122 Конституції Іспанії визначено, що Генеральна Рада судової влади є органом управління судовою владою. До складу Ради входять: Голова Верховного Суду та двадцять членів, які призначаються Королем строком на п'ять років [5, с. 219]. Відповідно до статті 112 Органічного Закону про судову владу кожний з органів законодавчої влади Іспанії (Палата депутатів і Сенат)

мають обрати більшістю в три п'ятих голосів: по чотири члени Генеральної Ради із адвокатів і професійних юристів з досвідом роботи у галузі права не менше як 25 років та по шість членів з числа магістратів і суддів усіх рівнів судової системи [7, с. 556].

До структури Генеральної ради судової влади входить: Голова, Пленум, п'ять комісій та секретаріат. Голова Верховного суду Іспанії одночасно виконує повноваження Голови Генеральної Ради. Генеральна Рада пропонує кандидатуру на посаду Голови Верховного Суду більшістю в три п'ятих голосів членів Ради з числа професійних юристів, які активно працюють у судовій системі та мають добру репутацію, тобто існує реальна можливість обрання на посаду Голови Верховного Суду не судді. Відповідно до статті 123 Закону після розгляду пропозиції Генеральної Ради кандидат офіційно призначається на посаду Голови Верховного Суду Королем на п'ять років. Голова представляє Генеральну Раду перед іншими органами, може скликати засідання Ради, головує на них, очолює Постійну комісію Ради. Відповідно до статті 124 Закону заступник Голови обирається всім складом Генеральної Ради більшістю в три п'ятих голосів, а потім його кандидатура затверджується Королем. Заступник виконує обов'язки Голови Генеральної ради у разі його відсутності.

Пленум або повний склад Генеральної ради включає усіх членів. Відповідно до статті 129 Закону засідання Пленуму вважається правомочним, якщо на ньому присутні 14 членів Ради, 2/3 від її складу [7, с. 559].

Отже, Генеральна Рада хоч і є суто внутрішнім органом управління судовою системою, більшість питань її діяльності можуть бути вирішені тільки за участі у голосуванні адвокатів і професійних юристів. Вищі ради магістратури Франції і Італії навпаки мають більшу залежність від виконавчих гілок влади своїх країн, проте їх склад формується переважно із суддів, які фактично самі можуть вирішувати питання своєї діяльності.

У складі Генеральної ради формуються п'ять комісій: Постійна, Дисциплінарна, Кваліфікаційна, Бюджетна та Комісія з питань досліджень і

звітів. Комісії обираються щорічно більшістю в три п'ятих голосів повного складу Ради.

До складу Постійної комісії входить Голова Генеральної ради і чотири члени. Двоє з цих членів мають бути суддями, а два інших – із числа адвокатів або професійних юристів. Відповідно до статті 130 Органічного Закону для забезпечення кворуму на засіданні постійної комісії повинні бути присутніми не менш як три члени Ради, включаючи Голову.

Дисциплінарна комісія формується Генеральною радою із п'яти членів, три з яких повинні належати до суддів, два інших – із числа адвокатів або професійних юристів. Відповідно до статті 133 Органічного Закону Дисциплінарна комісія може діяти за умови присутності всіх членів і під керівництвом голови комісії. Дисциплінарна комісія відповідає за розгляд питань щодо застосування дисциплінарної відповідальності до суддів та магістратів за вчинення дисциплінарного порушення.

Кваліфікаційна комісія формується так само як і Дисциплінарна комісія. Відповідно до статті 135, 136 Органічного Закону кваліфікаційна комісія відповідальна за висунення кандидатів на посади суддів та магістратів. Для виконання своїх повноважень комісія може робити запити і збирати інформацію від різних органів судової гілки влади [7, с. 560–562].

Інші дві комісії Генеральної ради виконують допоміжну роль у її діяльності. Бюджетна комісія відповідає за розробку бюджету Ради та інформує про його виконання. Комісія з питань досліджень і звітів проводить правові дослідження, працює над удосконаленням регламенту Ради, готує різні звіти тощо.

Діючий Закон про судову владу також містить положення щодо статусу членів Генеральної Ради. Так, члени Генеральної Ради працюють на постійній основі і не можуть одночасно суміщати свою діяльність з іншою. Повноваження членів Ради можуть бути припинені тільки після закінчення строку, на який їх обрано, відставки, недієздатності, несумісності чи

невідповідності посади. Прийняття відставки входить до компетенції Голови, в інших випадках рішення про припинення повноважень члена приймається на засіданні Генеральної Ради.

Відповідальний за організаційну діяльність Ради Генеральний секретар. До його обов'язків входить: аналіз інформації, яка надходить до Генеральної Ради; організаційно-правове забезпечення засідань Генеральної Ради; координування діяльності органів Генеральної Ради тощо. Генеральний секретар має право висловлюватися під час засідання Генеральної Ради, але без права голосу.

Отже, викладене дозволяє дійти висновку, що за порядком формування Ради магістратури Франції, Італії та Генеральна Рада судової влади Іспанії є колегіальними, незалежними органами, до складу яких входять представники різних юридичних кіл: суддів (магістратів), адвокатів, професорів права, професійних юристів з досвідом роботи. Проте переважну більшість – не менше половини у їх складі, мають становити професійні судді (магістрати). Зазначені країни при формуванні складу рад пішли шляхом обмеження законом волі представників виконавчої і законодавчої влади у виборів членів рад серед адвокатів, професорів права чи професійних юристів. Проте український законодавець при прийнятті Закону «Про Вищу раду юстиції» пішов далі і надав можливість відповідним інституціям самостійно обирати представників до складу Вищої ради юстиції: адвокатам – на з'їзді адвокатів України, науковцям – на з'їзді представників вищих юридичних навчальних закладів та установ.

За своїм статусом і структурою Вищі ради магістратури Франції і Італії наближаються до виконавчої влади, оскільки Президенти є головами цих органів та приймають безпосередню участь у їх формуванні. Президент Італії серед іншого може розпустити Раду у випадку, якщо цей орган не може функціонувати. Це право Президента Італії виходить за межі оголошеної автономії італійської юстиції [3, с. 325]. До Генеральної Ради Король Іспанії має опосередковане відношення – шляхом призначення обраних Парламентом членів Генеральної Ради та формально затверджує Голову Ради, який

обирається на її Пленумі. Статус Рад магістратури Франції і Італії регулюється окремими законами, а статус Генеральної Ради Іспанії регулюється Законом «Про судову владу», що свідчить про належність цього органу до судової системи країни.

У складі всіх рад діють члени – представники законодавчих і виконавчих органів. Ці органи можуть впливати на діяльність рад опосередковано, тільки через обраних ними членів. Члени рад мають повну свободу і незалежність від втручання у свою діяльність органів державної влади, оскільки не можуть бути відкликані, що, поряд з призначенням і обранням їх Головами країн чи Парламентом, створює ефективну систему «стримувань і противаг» у забезпеченні незалежності судової системи.

Крім того, більшу ефективність, порівняно з діяльністю Вищої ради юстиції в Україні, у роботі європейський рад забезпечує робота її членів на постійній основі.

У всіх радах існують постійні органи – як правило, дисциплінарні і кваліфікаційні. У Франції розподіл палат здійснюється ще на стадії формування Ради, тоді як у Італії, Іспанії та Україні Ради формують постійні органи під час перших засідань своїх членів.

У Португалії 17 членів Вищої ради магістратури Португалії, з них 7 членів обираються суддями, 1 суддя призначається Президентом, 8 інших членів призначаються Парламентом і Президентом – 7 і 1 відповідно. Голова Верховного Суду входить до складу за посадою. Таким чином, представників Парламенту і Президента – 9, а суддів 8. При цьому засідання вважається повноважним за наявності більшості членів Вищої ради магістратури, а рішення приймаються більшістю. Тобто кворум – це 9 членів, для прийняття рішення необхідні голоси 5 членів Вищої ради магістратури.

У висновках багатьох експертів країн Західної Європи зазначається, що склад Вищої ради юстиції в Україні не відповідає рекомендаціям Ради Європи,

оскільки менше ніж 50 відсотків від загальної кількості членів Ради становлять судді, які обираються самими суддями.

У спільному експертному висновку щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ухваленому Венеціанською комісією на 82 пленарному засіданні, зазначено, що «до Вищої ради юстиції входять політичні призначенці, а судді перебувають в меншості. Це аж ніяк не є задовільним і хочеться сподіватись, буде виправлене в ході майбутніх конституційних реформ».

Ця критика є не зовсім справедливою.

По-перше: хіба можна вважати політичними призначенцями адвокатів, представників юридичних вищих навчальних закладів і навіть прокурорів. Наразі всі вони призначаються членами Вищої ради юстиції у демократичний спосіб – шляхом обрання на конференціях і з'їздах. По-друге: не можна вважати, що члени Вищої ради юстиції, призначені Президентом України та Верховною Радою України, є залежними від них. Адже їх незалежність гарантована особливим порядком позбавлення їх повноважень членів Ради, який визначено у Законі України «Про Вищу раду юстиції». Передбачено, що ніхто не може позбавити члена Вищої ради юстиції повноважень інакше ніж це передбачено цим законом. Фактично він може бути позбавлений повноважень суб'єктом призначення лише за порушення присяги, що гарантує його незалежність від органу, який його призначив.

Слід відзначити, що ще не так давно, у 2000–2001 рр. висновки експертів щодо складу Вищої ради юстиції та способу формування були майже протилежними. Так, 4 січня 2000 р. та 3 липня 2001 р. Венеціанською комісією було схвалено багато в чому позитивний висновок щодо проекту Закону України «Про судоустрій», підготовлений Джозефом Пуллічіно, Хйортуром Торфасоном та Ганною Сухоцькою. Серед іншого експерти визначали, що метою створення таких інституцій, як Вища рада юстиції, є захист незалежності суддів шляхом ізолювання їх від надмірного тиску з боку інших гілок влади в державі у питаннях призначення суддів і здійснення дисциплінарних функцій.

Є незаперечним, що незалежність суддів повинна бути збережена проти втручання: виконавчої влади, оскільки вона буде серйозно підірвана, якщо рішення, що стосуються кар'єри судді, будуть у руках виконавчої влади; законодавчої влади, оскільки судді повинні застосовувати закон, а не виражати волю парламенту; їх безпосереднього керівництва у самій судовій владі, оскільки суддя у виконанні своїх обов'язків не зобов'язаний підкорятися наказу судді більш високого рівня; інших впливів, зокрема, груп тиску. На думку експертів, судді повинні бути незалежні і від себе, як і всі інші людські істоти, вони можуть завдати шкоди, викликати ненависть, пристрасть і особливо любити або не любити. Створення ефективної Ради юстиції або судової служби гарантує, що розгляд судової справи звільняється від впливу виконавчої влади, поставивши функцію зовнішнього контролю незалежною від впливу останньої. Це також є засобом забезпечити судову систему системою управління, що запобігає перетворенню суддів на ексклюзивну та інтроспективну касту і веде до певної координації з тими, хто представляє волю народу, водночас гарантуючи незалежність і свободу від маніпуляцій. У висновку було прямо зазначено, що наявність у складі Вищої ради юстиції членів, які призначаються не судовою системою, не буде мати негативного ефекту.

Саме виконання рекомендацій представників Венеціанської комісії було покладено в основу реформування суддівського корпусу та внесення відповідних змін до законодавства.

Відповідно до положень Конституції України та Закону Вища рада юстиції не віднесена до жодної з гілок влади і є незалежним конституційним органом. Як за своїм складом, так і за іншими чинниками Вища рада юстиції позбавлена можливості здійснення на неї тиску з боку державної влади, в тому числі судової, а також політичних сил. Вища рада юстиції не є суддівським органом, не відповідає за кваліфікацію суддів, проходження ними суддівської кар'єри.

Для цього в Україні діє спеціалізований орган – Вища кваліфікаційна комісія суддів, у складі якої більшість суддів, які призначаються самими

суддями. Хоча питання статусу цього державного органу і залишається дискусійним, оскільки європейська модель формування суддівського корпусу не допускає існування одночасно двох вищих незалежних спеціальних органів. Як правило, в країнах Європи існує єдиний вищий конституційний орган (вища рада магістратури, вища рада юстиції), відповідальний за формування суддівського корпусу, який утворює допоміжні (робочі) органи, необхідні для реалізації покладених на нього завдань. Такі допоміжні органи можуть відповідати за добір та кваліфікацію суддів (комісії, академії та школи суддів), дисциплінарну відповідальність суддів (різні види судових та дисциплінарних інспекцій). На шляху до європейських стандартів судочинства таку систему формування суддівського корпусу слід відбудувати і в Україні.

Вища рада юстиції є органом, належним до системи стримувань і противаг, виконує контрольні функції з метою унеможливлення втручання виконавчих та законодавчих органів у суддівську діяльність. Фактично Рада є своєрідним буфером між законодавчою і виконавчою владою, з одного боку, і судовою – з іншого.

На сьогодні законом були частково враховані висновки Венеціанської комісії щодо наявності більшості суддів у складі Вищої ради юстиції. Так, Президент України, Верховна Рада України призначають до складу Вищої ради юстиції чотири судді, з'їзд адвокатів, представників вищих юридичних навчальних закладів та конференція прокурорів – по одному судді відповідно. З'їзд суддів як і раніше призначає трьох членів Вищої ради юстиції, Голова Верховного Суду України входить до складу Ради за посадою. Таким чином, не менш як одинадцять членів Вищої ради юстиції повинні бути суддями.

Аналіз європейського законодавства, основних принципів незалежності судової влади дозволяє не погодитися з позицією експертів Венеціанської комісії щодо необхідності формування складу Вищої ради юстиції суддями, які обираються самими суддями.

У Висновку № 190 (1995 р.) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо вступу України до Ради Європи йдеться про зобов'язання України (поряд з

іншими) забезпечити незалежність судової влади відповідно до принципів Ради Європи, зокрема стосовно призначення та перебування на посаді суддів. Основні принципи закладені у Рекомендації № 94 (12) «Незалежність, дієвість та роль суддів», ухваленій Комітетом Міністрів Ради Європи 13 жовтня 1994 р.

Перший принцип передбачає загальні засади, що мають відношення до незалежності суддів. У підпункті «с» пункту другого зазначено, що «Орган, який є уповноваженим приймати рішення щодо обрання та кар'єри суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністративних органів». Як приклад пропонується призначення членів цього органу судовою владою.

Однак цей же принцип Рекомендації передбачає, що якщо Конституція, законодавство чи традиції дозволяють урядові брати участь у призначенні суддів, то необхідні гарантії того, що на такі процедури призначення не впливали інші мотиви, аніж ті, що пов'язані з об'єктивним критерієм незалежності суддів.

Основними вимогами до такого органу є те, що він повинен бути незалежним, а всі його рішення, що стосуються професійної кар'єри суддів, повинні базуватися на заслугах з урахуванням їхньої кваліфікації, чеснот, здібностей та результатів їхньої праці.

Системний аналіз європейських норм щодо судоустрою свідчить, що рекомендації щодо більшості суддів у складі органів, які приймають рішення про призначення, звільнення, кар'єру суддів, є похідними від Рекомендації № 94 (12). Насамперед це стосується п. 1.3 Європейської хартії про Закон «Про статус суддів», яка була прийнята учасниками багатосторонньої наради у Раді Європи 8–10 липня 1998 р. і висновків Консультативної Ради Європейських суддів (висновки № 1–2001 р., № 3–2002 р., № 10–2007 р.) та інші. Крім того, Монреальська універсальна конвенція ООН про незалежність правосуддя (1983 р.) проголошує, що участь виконавчих і законодавчих органів у призначенні суддів на посаду узгоджується з принципом незалежності правосуддя за тієї умови, що це призначення здійснюється за консультаціями з

членами суддівського корпусу. Як відомо, рішення Вищої ради юстиції з основних напрямків її діяльності (внесення подань про призначення на посаду судді вперше, частково внесення подань про звільнення суддів з посад та призначення суддів на адміністративні посади та звільнення їх з цих посад) багато в чому ґрунтуються на позиції суддівських органів – Вищої кваліфікаційної комісії та рад суддів спеціалізованих судів.

17 листопада 2010 р. Комітетом Міністрів Ради Європи були ухвалені нові Рекомендації СМ/Рес (2010) 12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, у пунктах 46–48 яких передбачено, що орган влади, який приймає рішення щодо добору та підвищення суддів по службі, повинен бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади. Для гарантування незалежності такого органу щонайменше половину його членів мають становити судді, обрані самими ж суддями. Проте, коли конституційними або іншими правовими положеннями передбачено, що рішення про добір та підвищення суддів по службі приймає глава держави, уряд або законодавча влада, незалежний та компетентний орган, значна кількість членів якого сформована із суддів, повинен мати повноваження надавати рекомендації або викладати свою точку зору, які відповідний орган, що здійснює призначення, має застосовувати на практиці. Членство в таких незалежних органах влади повинно забезпечувати якнайширше представництво. До того ж, пункт 69 Рекомендацій передбачає, що дисциплінарне провадження щодо судді має проводити незалежний орган влади або суд із наданням гарантій справедливого судового розгляду і права на оскарження рішення та покарання.

Отже, підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що склад і діяльність Вищої ради юстиції повністю відповідає міжнародним та європейським вимогам щодо складу, повноважень та діяльності таких органів. Якісний склад Вищої ради юстиції забезпечує уникнення наявності корпоративності і протекціонізму з боку посадових осіб судової, виконавчої чи законодавчої влади, найбільш повно відображає професійне представництво у її складі широкого кола юридичної спільноти України і дозволяє на високому

рівні приймати фахові рішення. Принцип формування складу Вищої ради юстиції відповідає як загальноєвропейським принципам організації й діяльності органів публічної влади, так і вітчизняним. Принцип колегіальності, який означає таку організацію і діяльність відповідного колективного органу, коли до його складу входить відповідне число осіб, вибраних персонально у встановленому законом порядку, а питання, що належить до його компетенції, вирішують більшістю голосів на засадах колективного та вільного обговорення, покладений як в основу утворення, так і діяльності Вищої ради юстиції. Він дозволяє їй бути повною мірою незалежним органом, який може протистояти незаконному впливу на свою діяльність, бути політично незаангажованим і професійним.

Список використаних джерел:

1. *Arnaud Martin. Le Conseil superieur de la magistrature et l'indépendance des juges / Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger. – 1997. – P. 741–781.*
2. *Французская Республика. Конституция и законодательные акты [Сост.: Маклаков В.В., Энтин В.Л., Редкол.: Барабашев Г.В., Жидков О.А., Ильинский И.П., Калямин Г.П., Страшун Б.А., Туманов В.А. (Под ред. и со вступ. ст.), Чиркин В.Е., пер.: Маклаков В.В., Пучинский В.К., Энтин В.Л.] . – М.: Прогресс. – 1989. – 448 с.*
3. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник: в 4-х томах. Т. 3. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1998. – 764 с.*
4. *Италия. Конституция и законодательные акты [Редкол.: Барабашев Г.В., Жидков О.А., Ильинский И.П., Калямин Г.П., Страшун Б.А., Туманов В.А. (Предисл.), Чиркин В.Е., пер.: Васильева Т.А. (вступ. ст.), сост. и вступ. ст.: Попов Н.Ю. (пер.)]. – М.: Прогресс, 1988. – 392 с.*
5. *Шишкін В.І. Судові системи країн світу: Навч. посіб. у 3-х кн. Кн.2 /*

В.І. Шишкін – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 336 с.

6. *Испания. Конституция и законодательные акты [сост. и вступ. ст. В.А. Савина, пер. с исп. Э. М. Борисова и др., под ред. и с вступ. ст. Н.Н. Разумовича]. – М.: Прогресс, 1982. – 352 с.*

7. *Compendio de Derecho Judicial. – Madrid. – Consejo General del Poder Judicial. – 1998. – 1078 p.*

Колесниченко В.М. Формування складу Вищої ради юстиції за європейськими стандартами

У статті аналізуються порядок формування складу Вищої ради юстиції у порівнянні із організацією і діяльністю вищих рад юстиції зарубіжних країн (Франції, Іспанії, Італії, Португалії). Автор досліджує зміни, внесені судовою реформою 2010 року, у порядку формування Вищої ради юстиції, міжнародні та європейські стандарти діяльності органів, відповідальних за формування суддівського корпусу, а також численні рекомендації та висновки експертів Ради Європи з цього питання, починаючи з часу утворення в Україні Вищої ради юстиції.

Ключові слова: Вища рада юстиції, формування суддівського корпусу, судді.

Колесниченко В.Н. Формирование состава Высшего совета юстиции по европейским стандартам

В статье анализируются порядок формирования состава Высшего совета юстиции в сравнении с организацией и деятельностью высших советов юстиции зарубежных стран (Франции, Испании, Италии, Португалии). Автор исследует изменения, внесенные судебной реформой 2010 года, в порядке формирования Высшего совета юстиции, международные и европейские стандарты деятельности органов, ответственных за формирование судейского корпуса, а также многочисленные рекомендации и заключения экспертов Совета Европы по этому вопросу, начиная с момента образования в Украине Высшего совета юстиции.

Ключевые слова: Высший совет юстиции, формирование судейского корпуса, судьи.

Kolesnychenko V.N. Formation of the High Council of Justice according to European standards.

The article deals with procedure of formation the High Council of Justice as compared with organization and activities of such institutions in foreign countries (France, Spain, Italy, Portugal). The author studies changes of judicial reform 2010, in order of formation of the High Council of Justice, international and European standards of bodies responsible for the formation of corps of judges, and numerous recommendations and opinions of Council of Europe experts on this issue since time of formation in Ukraine the High Council of Justice.

Key words: High Council of Justice, formation of corps of judges, judges.